

IPA fondovi EU i kapacitet javne uprave u Srbiji za njihovu realizaciju

Дефинисање и опис предмета (проблема) истраживања:

Новчани трансфери из фондова Европске Уније ка земљама чланицама, земљама кандидатима и потенцијалним чланицама значајно утичу на економију сваке земље корисника. Послед њих година¹ изражајнији су напори да се више пажње посвети абсорпционим капацитетима земаља корисника., да би се новац ових фондова ефикасније употребио поштујући правила коришћења фондова ЕУ.

Дана 29. априла 2008. године Европска Унија и Србија су потписале Споразум о стабилизацији и придруживању (САА) и привремени трговински споразум. У свом буџету за период 2007.-2013. Европска Унија је одвојила средства у износу од 10 милијарди евра за инструменте пред-приступне помоћи (ИПА), да би помогла земљама кандидатима и пред-кандидатима да ојачају своје институције како би користиле структуралне фондове Европске Уније чим постану пуноправни чланови. ИПА је заменила све претходне инструменте помоћи земљама са статусом кандидата и пред-кандидата за улазак у Европску Унију.

ИПА чине укупно пет специјализованих компоненти за: а) помоћ у процесу транзиције и изградње капацитета у циљу испуњења критеријума за чланство у Европској Унији и јачање административних и законодавних капацитета; б) помоћ у регионалној и преко-граничној сарадњи; ц) регионални развој; д) развој људских ресурса, и е) рурални развој и пољопривреда. Пре него што добије статус земље кандидата, Србија ће имати приступ само првим два компонента тј. финансирању транзиције и реформама тржишта, иако су инфраструктурални расходи дозвољени у оквиру Компоненте 1. Из овог разлога, за сада није вероватно да ће структурални фондови Европске Уније моћи да задовоље велике инфраструктурне потребе Србије².

Правни оквир за **ИПА**

- Уредба Савета бр. 1085/2006 о оснивању **ИПА** (тзв. **ИПА Framework Regulation**)
- Уредба Комисије бр. 718/2007 о спровођењу **ИПА** (тзв. **ИПА Implementing Regulation**)
- **ИПА** Оквирни споразум који се потписује са сваком државом корисницом **ИПА**
- Финансијски споразум(и), који држава корисник средстава потписује за сваки од годишњих програма

¹ Christoph B. Rosenbert and Robert Sierhej, Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States, IMF Working Paper European Department, April 2007

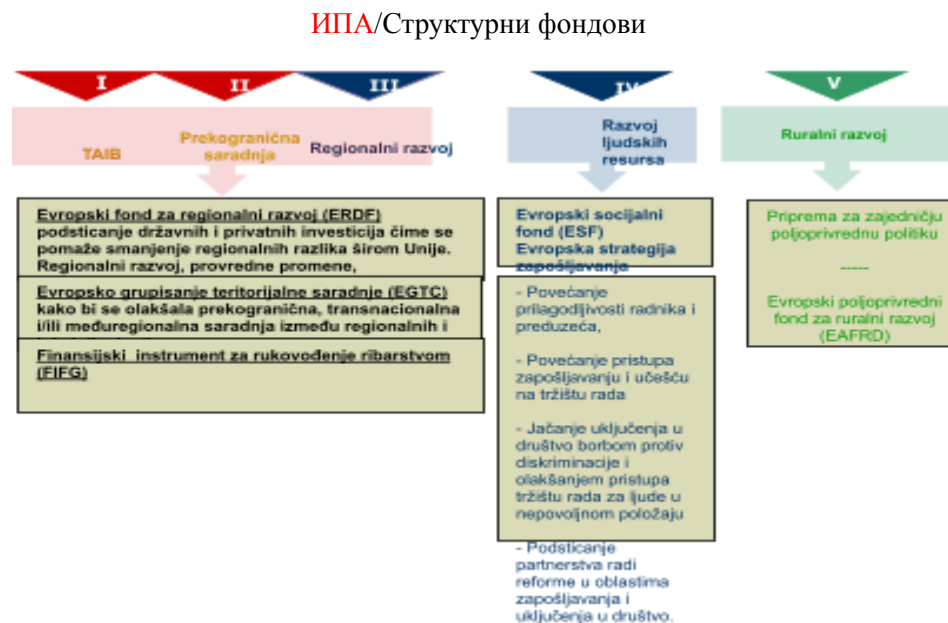
² Србија: Како са мање урадити више, Суочавање са фискалном кризом путем повећања продуктивности јавног сектора, Одељење за смањење сиромаштва и економски менаџмент, Одељење за земље југоисточне Европе, Region Evrope i centralne Azije, 23. мај 2009. Документ Свetsке банке

● **PRAG** (Practical Guide to Contract Procedures for external actions financed by the EC)

ИПА се зансвива на истим принципима као и структурни фондови ЕУ и је наме њен подршци транзиционим реформама, изград њи институционалних капацитета за њихову примену у земљама корисницима и подиза ња институционалних капацитета за апсорпцију Структурних фондова када земље постану поноправне чланице ЕУ.

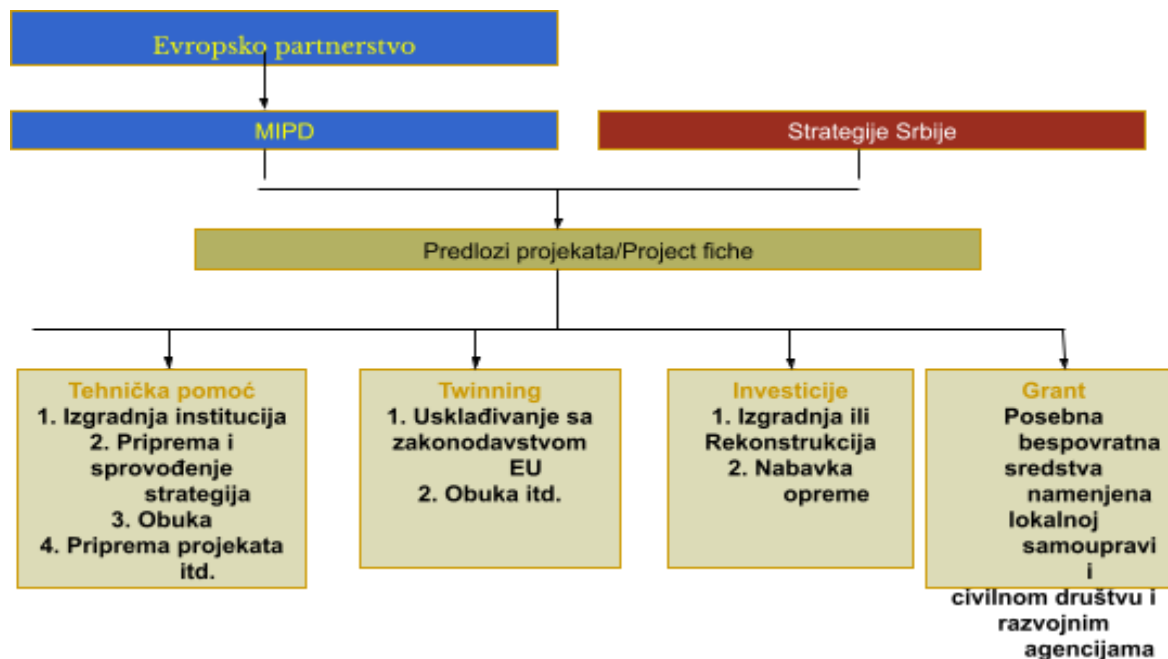
Сличност између ИПА и структурних/кохезионог фонда

- Спремност и способност да се фондовима управља независно, децентрализовано
- Неопходно да се именују органи одговорни за управља ње фондовима
- Систем вишегодиш њег програмира ња и спровође ња организован у неколико фаза које обухватају идентификацију приоритета, финансира ње и систем управља ња и контроле
- Добро финансијско управља ње фондовима и обавезно кофинансира ње
- Спровође ње извесних програма на одговарајућем територијалном нивоу (НУТС класификација³)

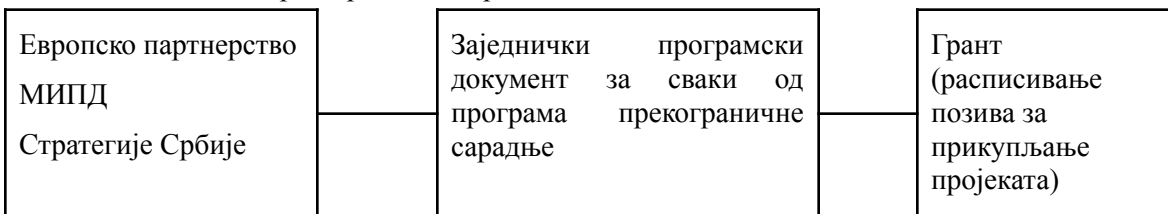


³ „**region** je statistička funkcionalna teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet“, Zakon o regionalnom razvoju, Član 4

Компонента I помоћ транзицији и изградња институција



Компонента II: Прекогранична сарадња



Компонента III и IV: регионални развој и развој људских ресурса

Европско партнерство \ МИПД Стратегије Србије	Стратешки оквир за повезаност програма	регионалну конкурентност	
		Оперативни програм транспорт	Техничка помоћ Инвестиције Грант

				животну средину	
				Оперативни програм за развој људских ресурса	Техничка помоћ Инвестиције Грант

На основу докумената: Европско Партнерство, МИПД, Стратегија Србије израђује се “Стратешки оквир за повезаност програма”. То је трогодишњи документ који укључује: тематске приоритете у оквиру ИПА компоненти III и IV, дефиницију тематских области где Србија намерава да концентрише средства и опис циљева, списак програма и буџетски оквир за спровођење програма. На основу “Стратешког оквира за повезаност програма” припремају се Оперативни програми. Број оперативних програма зависи од одлуке државе, али морају да обухвате регионалну конкурентност, животну средину, саобраћај и развој људских ресурса. Оперативни програми садрже: процену средњорочних потреба и циљева, опис изабраних приоритета, финансијске процене за сваку годину, опис структура које ће их спроводити. Регулисана у Службеном гласнику ЕУ 1260/99

Оперативни програми

- Припремају се на основу Стратешког оквира за повезаност програма
- Број оперативних програма зависи од одлуке државе, али морају да обухвате регионалну конкурентност, животну средину, саобраћај и развој људских ресурса
- **Оперативни програми садрже:**
 - Процену средњорочних потреба и циљева
 - Опис изабраних стратешких приоритета
 - Финансијске процене за сваку годину
 - Опис структура који ће спроводити оперативне програме

Искуства нових чланица ЕУ указују да у многим од њих постоје значајна ограничења и потешкоће када говоримо о абсорпционим капацитетима⁴ и ефективности ЕУ фондова, нарочито на локалном нивоу.⁵ Из њиховог искуства постоје три суштинска нивоа капацитета абсорпционе моћи:

- a. Капацитет локалних актера за планирање
- b. Капацитет за пројектовање (пројектни начин размишљања и делања у институцијама)
- c. Капацитет за рад у партнерству

Преглед владајућих ставова и схватања у литератури у подручју истраживања са наводом литературе која је консултована:

⁴ “Absorption (absorptive) capacity” – ovaj izraz obično označava na mogućnost zemlje ili organizacije da prihvati pomoć i da je iskoristi racionalno (tj. prema stvarnim potrebama i zahtevima). Izraz “EU absorption capacity” označava mogućnost (kapacitet) Unije da integriše ili “absorbuje” nove zemlje-članice. Izvor: http://www.2007-2013.eu/glossary_A.php

⁵ STRENGTHENING EU FUNDS ABSORPTION CAPACITY IN THE WESTERN BALKAN & TURKEY, Bratislava Regional Centre, Local Governance and Decentralization Sub-Practice, UNDP

У нашој земљи, до сада не постоје детаљне анализе утицаја ЕУ фондова на регионални развој. Постоји само преглед до сада реализованих пројеката на веб сајту Исдакон – Информационог система за координацију развојне помоћи у Републици Србији: www.evropa.gov.rs

За идентификацију региона и њихових односа са регионима у земљама чланицама ЕУ, од значаја су два рада: (i) резултати програма „Challenges and prospects of cross border cooperation in the context of EU enlargement” (трајање програма од 31.05. 2008 – 10-07.2008), prof. David Smallbone у којем се анализирају и оцењују последице проширења ЕУ на гранична подручја на следећи начин: идентификација кључних елемената у типологији граничних региона ЕУ (границе између региона унутар ЕУ – интерне границе и између региона ЕУ са регионима ван ЕУ – спољне границе), дефинисање фактора који утичу на развој предузетништва на нивоу региона који су настали међурегионалном сарадњом или променом статуса границе региона, идентификација утицаја проширења ЕУ на граничне регионе.

У оквиру анализе типова региона (интерни и екстерни) полазећи од дефиниције региона на NUTS III нивоу гранични региони се деле у три групе: (1) региони који се граниче са земљама (регионима) чланицама ЕУ, (2) региони који се граниче са земљама-кандидатима за чланство у ЕУ и (3) региони који се граниче са тзв „трећим“ земљама. У раду се такође наводи подела региона на основу пет димензија иновативног капацитета: креирање знања, апсорпциони капацитет, дифузиони капацитет, тражња, капацитет управе на: (1) структурно јаке индустријске регионе у земљама старим чланицама ЕУ, (2) структурно слабе регионе у земљама ново примљеним чланицама ЕУ (3) релативно јаке индустријске локације у земљама новим чланицама ЕУ) затим подела могућностима иновативног прилагођавања структурним променама (1) капиталне регионе (2) регион са потенцијалом раста терцијалног сектора (3) региони са вештом произвођачком основом (4) индустријски изазовни региони (5) пољопривредни региони који заостају у развоју. Даље, на основу врсте унутрашњих диспропорција могу се идентификовати следећи региони: (1) региони са јаким контрастом урбаних и руралних области, (2) региони са јако израженим диспаритетима између „центра“ и „периферије“ поготово у моно-централистичким урбаним срединама, (3) региони са разликама између „запада“ и „истока“, посебно карактеристични за граничне регионе и (4) региони са концентрисаним проблемима реструктурирања старих индустријских области.

Кључни критеријум за разликовање утицаја проширења ЕУ за економски развој у граничним регионима је врста „границе“ међу регионима – да ли је она „софт“ или „хард“ тј. да ли је она унутрашња или спољна. Треба додати и следеће критеријуме: локација региона, статус земље према ЕУ, ниво друштвено-економског развоја у граничним регионима. Ефекат проширења ЕУ зависи од нивоа регионалног друштвено-економског развоја унутрашњег али и спољног региона. Унутрашњи региони с обзиром да се граниче са релативно сличним регионима по степену развоја, имају већи потенцијал за економски развој него спољни региони који се граниче са мање развијеним регионима. За очекивати је да интерни региони остваре већу корист на средњи и дужи рок од ефекта придружења ЕУ, иако се сусрећу са већим притиском прилагођавања на краћи рок.

(ii) Други рад под насловом „Cross-border cooperation and its regional development effects in the EU external border regions of East-Central Europe: the case of Hungary and Poland, Imre Nagy, Sylwana Dolyblasz даје приказ резултата програма прекограничне сарадње програма INTERREG IIIA/CARDS – Serbia-Montenegro Neighbourhood Programme

2004-2006 (пројеката реализованих на територији Србије тј. АП Војводине). Имајући на уму да је то био први пут да су партнери из институције Србије (институције не профитног карактера) имали могућност да се упознају са процедурама ЕУ фондова као и да на тој основи сарађују са партнерима из Мађарске закључује се да су први резултати: обликовање прекограничне сарадње у смислу: заједничког финансирања, креирања заједничких правила, циљева креирања заједничких институционалних структура. Доминантан број заједничких пројеката из области инфраструктуре је резултат постојећих дефинисаних заједничких потреба од стране локалних самоуправа из региона са обе стране границе, поготово у сектору путне инфраструктуре и инфраструктуре заштите животне средине. Иако су ови пројекти реализовани недостаје дугорочни прекогранични утицај за шта инструменти морају бити развијени. Као резултат разлике у друштвено-економској развијености граничних региона као и чињеница да је у то време Србија била „трећа“ земља према ЕУ а Мађарска члан ЕУ битна је чињеница да су партнерске иницијативе између региона неравномерне (осећа се недостатак партнера са искуством у приступу ЕУ програмима у Србији)

Из приложене методе програмирања ИПА фондова у Србији следи:

1. да је то истовремени, итеративни процес „одозго-на-доле“ и „одоздо-на-горе“
2. Информације смера „одозго-на-доле“ се налазе у националним (регионалним), секторским стратегијама (тј. стратешким документима)
3. Информације смера „одоздо-на-горе“ се налазе у локалним (општинским) стратешким документима и пројектима
4. Ако *пројекат* дефинишемо као⁶ подухват у којем су људски, материјални и финансијски ресурси организовани на нов иновативан начин, (путем: специфицираног обима активности, датих спецификација, испуњења временских рокова, поштовања трошкова, праћења стандардног животног циклуса) да би се остварила позитивна промена дефинисана путем квантитативних и квалитативних циљева, онда се јасно да се пројектом остварују циљеви дефинисани у стратешким документима (националним, регионалним⁷ и локалним)
5. Абсорпциони капацитет институција за ИПА фондове се повећава ако постоји могућност ажурирања података о стању пројеката по приоритетима у Оперативном програму
6. Заинтересоване стране у процесу програмирања ИПА фондова су у више нивоа власти: националне, општинске (регионалне), више
7. У случају ЕУ фондова за прекограничну сарадњу (АП Војводина се граничи са регионима из две земље чланице ЕУ: Мађарска и Румунија, једном земљом кандидатом за чланство у ЕУ, Хрватском и једном „трећом“ земљом, Босном и Херцеговином

Закључак:

Недостају ажурни подаци о пројектима (националним, регионалним, локалним) којима се, пре свега остварују стратешки документи развоја. Ове информације служе за потребе

⁶ International Project Management Association, ICB – IPMA –Competence baseline, Down Load Version, Bremen, 1999.

⁷ Појам „Region“ дефинише се у Закону о регионалном развоју,

ефикаснијег и ефективнијег ИПА програмирања за сада се прикупљају ad-hoc, углавном годишње тако што се општинама шаљу упитници.

За сада у Србији, осим СЛАП⁸ система на постоји јединствена национална база података о пројектима, са могућношћу непрекидног приступа за ажурирање.

За израду Оперативних програма као и Стратешког оквира за повезаност програма потребне су информације о стању пројектне документације (енглески израз „project pipeline“)

КОРИШЋЕЊЕ СЛАПА ЗА АКЦИОНО ПЛАНИРАЊЕ И ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ КАО МЕТОД ПРИКУПЉАЊА АЖУРНИХ ПОДАТАКА – ОСНОВ ЗА ДРУШТВЕНИ ДОГОВОР

ШТА ЈЕ ДРУШТВЕНИ ДОГОВОР? (ПАРТНЕРСКИ ПРИСТУП ЗА ИПА...) ЗАШТО ПАРТНЕРСКИ ПРИСТУП? ОСНОВА (ПОДАЦИ – БАЗА ПОДАТАКА) ЗАШТО УНОС У БАЗУ ПОДАТАКА? (ЗБОГ АКЦИОНОГ ПЛАНИРАЊА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА...)

⁸ SLAP (System of Long listed Advanced infrastructure Projects), јединствена национална база података општинских инфраструктурних пројеката (<https://www.slap.skgo.org/Login/Login.aspx?ReturnUrl=%2fDefault.aspx>) SLAP база је конципирана на три принципа оценјивања пројеката: Eliminatorski kriterijum, odlucuje o tome da li ce projekat biti unet u bazu ili ne. Konkursanje za sredstva neophodna za izradu studije izvodljivosti. Konkursanje za sredstva potrebna za implementaciju projekta (Grang šema)